



Ausarbeitung

Parteiensponsoring durch ganz oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen in Privatrechtsform
Verfassungsrechtliche Aspekte

Parteiensponsoring durch ganz oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen in Privatrechtsform

Verfassungsrechtliche Aspekte

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 172/22
Abschluss der Arbeit: 31.03.2023 (zugleich letzter Abruf der Internetfundstellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Begriff des Parteiensponsorings und Problemaufriss hinsichtlich der geltenden Rechtslage nach dem PartG	5
3.	Verfassungsrechtliche Aspekte	9
3.1.	(Staats-)Freiheit und Chancengleichheit der Parteien und Neutralitätspflicht des Staates	10
3.2.	Grundsätzliche Verpflichtung von privatrechtlichen Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, zur Wahrung der Freiheit und Chancengleichheit der Parteien einschließlich der Wettbewerbsneutralität	12
3.3.	Vereinbarkeit des Parteiensponsorings durch allein oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen mit der Freiheit und Chancengleichheit der Parteien sowie der Neutralitätspflicht des Staates	15
3.3.1.	Hinweise in der Rechtsprechung	16
3.3.1.1.	Staatsfreiheit	16
3.3.1.2.	Chancengleichheit	17
3.3.2.	Diskussion in der Rechtswissenschaft	21

1. Einleitung

Um ihren Aufgaben als „notwendige Faktoren des Verfassungslebens“¹ nachkommen zu können, benötigen politische Parteien auch finanzielle Ressourcen. Neben einer staatlichen Teilfinanzierung, finanzieren sich Parteien insbesondere durch Mitgliedsbeiträge und Spenden. Eine weitere Einnahmequelle bildet das sog. Parteiensponsoring. Während das Parteiengesetz (PartG)² engmaschige Regelungen für Parteispenden beinhaltet, ist das Parteiensponsoring nicht explizit geregelt. Einen allgemeinen Überblick zur Rechtslage und zu Reformvorschlägen in Bezug auf das Parteiensponsoring gibt der Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 13. Januar 2022 mit dem Titel „Parteiensponsoring – Rechtslage und Reformvorschläge“, [WD 3 - 3000 - 204/21](#). Im Folgenden wird speziell der Frage nachgegangen, ob ein Sponsoring politischer Parteien durch privatrechtlich organisierte Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum von Trägern öffentlicher Gewalt stehen,³ verfassungsrechtlich zulässig⁴ ist.

Eingangs wird (unter 2.) der Begriff und die Problematik der einfachgesetzlichen Bewertung des Parteiensponsorings erläutert.

Im Hauptteil (3.) werden dann die verfassungsrechtlichen Aspekte der Fragestellung näher beleuchtet. Dabei werden zunächst die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Freiheit und insbesondere Staatsfreiheit (3.1.) sowie der Chancengleichheit der Parteien und mit dieser korrespondierenden Neutralitätspflicht des Staates gegenüber Parteien (3.2.) skizziert und untersucht, ob und inwieweit privatrechtlich organisierte Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum von Trägern öffentlicher Gewalt stehen, an diese verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden sind (3.3.). Anschließend wird (unter 3.4.) erläutert, ob und inwieweit diese Grundsätze durch das Sponsoring von Parteien durch ganz oder teilweise von der öffentlichen Hand beherrschte privatrechtliche Unternehmen berührt werden. Diese konkreten Fragen wurden bislang nicht durch das Bundesverfassungsgericht geprüft. Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieser Arbeit erörtert, ob für die hiesigen Fragestellungen Erwägungen in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zur Parteienfinanzierung herangezogen werden können. Zudem wird auf die Praxis und den Meinungsstand in der Rechtswissenschaft eingegangen.

1 BVerfGE 1, 208 (227).

2 Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 4 Gesetz vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

3 Das Bundesverfassungsgericht spricht bei vollständig im Eigentum des Staates befindlichen Unternehmen von „öffentlichen Unternehmen“ und bei Unternehmen mit Beteiligung öffentlicher Stellen und Privater von „gemischtwirtschaftlichen Unternehmen“, vgl. BVerfGE 128, 226 (245 ff.).

4 Zur davon zu unterscheidenden Frage der Veröffentlichung von Einnahmen aus Sponsoring vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parteiensponsoring – Rechtslage und Reformvorschläge, [WD 3 - 3000 - 204/21](#), Sachstand vom 13. Januar 2022, 2.2. Rechtslage zur Veröffentlichung, S. 5 f. und Parteiensponsoring in Deutschland und ausgewählten Mitglied, [WD 3 - 3000 - 104/22](#), Sachstand vom 2. November 2022, 2.3. Rechenschaftspflicht, S. 5 f.

2. Begriff des Parteiensponsorings und Problemaufriss hinsichtlich der geltenden Rechtslage nach dem PartG

Das **Sponsoring⁵ von politischen Parteien** ist weder gesetzlich definiert, noch hat der **Begriff** etwa im Kontext des Einnahmebegriffs des PartG (insbesondere §§ 24, 26, 27 PartG) eine feste Konturierung durch die Rechtsprechung erfahren.⁶ Auch in der Praxis und Rechtswissenschaft hat sich noch kein ganz einheitliches Begriffsverständnis herausgebildet.⁷ Im Wesentlichen besteht wohl aber zumindest Einigkeit darin, dass Sponsoring jedenfalls phänomenologisch als die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen an politische Parteien charakterisiert werden kann, für die der Sponsor eine Gegenleistung erhält, mit der er regelmäßig eigene unternehmensbezogene Ziele wie insbesondere Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt.⁸ Sponsoring liegt danach zum Beispiel vor, wenn eine Partei auf einem Parteitag Flächen für Informations- und Werbestände an Unternehmen oder Verbände vermietet, die Möglichkeit eröffnet, in Parteipublikationen kostenpflichtig Werbeanzeigen zu schalten, oder auch, wenn der Sponsor die Verpflegung für eine Parteiveranstaltung stellt und als Gegenleistung die Gelegenheit für Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit erhält.⁹

Allerdings ist die **Abgrenzung des Sponsorings von der Parteispende** – und in diesem Zusammenhang auch mögliche weitere Elemente der Definition des Parteiensponsorings – strittig.¹⁰ Zuflüsse aus Sponsoringgeschäften sind zwar nach dem PartG nicht (etwa als besondere Einnahmekategorie) von den für die Bestimmung der relativen Obergrenze der Parteienfinanzierung maßgeblichen Einnahmen der Parteien ausgenommen (§ 18 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG). Diejenigen Einnahmen aus Sponsoringgeschäften mit allein oder mehrheitlich im Eigentum

-
- 5 Zum Begriff des Sponsorings allgemein vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parteiensponsoring – Rechtslage und Reformvorschläge, [WD 3 - 3000 - 204/21](#), vom 13. Januar 2022, S. 4.
 - 6 Zur Frage der steuerrechtlichen Einordnung von bestimmten Sponsoringgeschäften in die Kategorie Spenden oder sonstigen Betriebsausgaben vgl. BFH, Urteil vom 25. November 1987 – I R 126/85 –, juris; Urteil vom 9. August 1989 – I R 4/84 –, juris Rn. 18.
 - 7 Vgl. zum Meinungsstand für den Sponsoringbegriff im Steuerrecht Hey, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 107 (Fn. 2 m.w.N.).
 - 8 Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes vom 9. Juni 2021, [BT-Drs. 19/30520, 8.1. Sponsoring, S. 44 f.](#); Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. Auflage 2018, § 24 Rn. 37 m.w.N.; Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 33 unter Verweis auf den Sponsoringbegriff des Bundesministeriums der Finanzen, Erlass vom 18. Februar 1998, BStBl. I 1998 S. 212; ebenso Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parteiensponsoring – Rechtslage und Reformvorschläge, [WD 3 - 3000 - 204/21](#), Sachstand vom 13. Januar 2022, S. 4 f. m.w.N.
 - 9 Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung – Empfehlung für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung –, [BT-Drs. 14/6710, S. 43](#); Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes vom 9. Juni 2021, [BT-Drs. 19/30520, 8.1. Sponsoring, S. 44](#); Betzinger, Parteiensponsoring, in: DVBl. 2010, S. 1204 (1205); Boehme-Neßler, Gekaufte Aufmerksamkeit? Verfassungs- und parteirechtliche Überlegungen zum Sponsoring von politischen Parteien, in: NVwZ 2017, S. 528 (528); Roßner, in: Morlok/v. Alemann/Streit, Sponsoring - ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, S. 69 (75).
 - 10 Vgl. zu Einzelheiten der Abgrenzungsfragen schon Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parteiensponsoring – Rechtslage und Reformvorschläge, [WD 3 - 3000 - 204/21](#), Sachstand vom 13. Januar 2022, 2.3. Abgrenzung zur (verbotenen) Parteispende, S. 6 ff.

der öffentlichen Hand stehenden Unternehmen werden zudem auch nicht – als gewissermaßen bereits erhaltene staatliche Zuschüsse – von der festzusetzenden Summe der staatlichen Parteienfinanzierung in Abzug gebracht (vergleiche § 18 PartG, insbesondere Abs. 5 enthält keine solche Anrechnungsregelung). Die Abgrenzung zur Parteispende ist aber unter anderem¹¹ wegen der im PartG besonders geregelten **Verbote der Annahme bestimmter Spenden** bedeutsam. Dies betrifft insbesondere Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG). Ferner unterliegen **Spenden von Unternehmen**, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die **direkte**¹² **Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt** einem Spendenannahmeverbot (§ 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG). Diese Annahmeverbote dienen jeweils der Verhinderung verdeckter staatlicher Parteienfinanzierung;¹³ insbesondere soll einer Umgehung der relativen und absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung entgegengewirkt werden.¹⁴

Sie gelten ihrem Wortlaut nach nur für Spenden. Solche sind dadurch charakterisiert, dass die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen ohne eine konkret vereinbarte Gegenleistung erfolgt.¹⁵ Im Unterschied dazu stehen sich bei Sponsoringgeschäften, wie eingangs erwähnt, grundsätzlich Leistung und **Gegenleistung** gegenüber.

In der **Praxis** werden bei der **Kontrolle der Parteienfinanzierung** Einnahmen aus Parteiensponsoring weder per se als unzulässig angesehen, noch als (verbotene) Spenden betrachtet. Vielmehr ist laut Prüfbericht über die Rechenschaftsberichte der Parteien für die Jahre 2015 bis 2019 für die Abgrenzung von Spende und Sponsoring Folgendes maßgeblich:

Parteienfinanzierungsrechtlich beschränkt sich die Betrachtung auf die Frage, ob im Einzelfall und im Vergleich mit ähnlichen Vereinbarungen derselben Partei ein **nachvollziehbares und**

-
- 11 Zur Problematik der Transparenz in Bezug auf Sponsoring von Parteien vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parteiensponsoring – Rechtslage und Reformvorschläge, [WD 3 - 3000 - 204/21](#), Sachstand vom 13. Januar 2022, S. 5 ff.
 - 12 Tochterunternehmen fallen nicht unter § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG, wenn die öffentliche Hand nicht direkt an diesen mit mehr als 25 Prozent beteiligt ist, vgl. Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 89 mit Kritik in Rn. 90 f.
 - 13 Bericht des Innenausschusses zum Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Parteienfinanzierung (Parteienfinanzierungsgesetz – PartFG auf BT-Drs.10/183, 10/684), [BT-Drs. 10/697, S. 6](#); Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung – Empfehlung für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung – , [BT-Drs.14/6710, S. 45](#) f.; BVerfGE 20, 56 (105); vgl. auch Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 58, 63, 87.
 - 14 Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 63.
 - 15 Boehme-Neßler, Gekaufte Aufmerksamkeit? Verfassungs- und parteirechtliche Überlegungen zum Sponsoring von politischen Parteien, NVwZ 2017, 528 (529); Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (486, 490 m. w. N.); Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. Auflage 2018, § 24 Rn. 37; Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 33; Lenski, PartG, 1. Auflage 2011, § 24 Rn. 42 und § 27 Rn. 14.

zulässiges Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis¹⁶ besteht oder ob ein nicht von einer Gegenleistung gedeckter Spendenanteil identifiziert werden kann. Rechtspolitisch stellt sich außerdem die Frage nach der Schaffung spezifischer Transparenz- und Begrenzungsvorschriften. Die Angemessenheit der Leistung an eine Partei zu prüfen, ist in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, da für die von den Parteien angebotenen Werbemöglichkeiten oftmals kein passender Vergleichsmarkt besteht. So kann bei Werbeanzeigen in Druckerzeugnissen nicht allein auf die Verbreitungszahlen anderer Printmedien als Bemessungsgrundlage zurückgegriffen werden. Hinsichtlich des absoluten Preisniveaus für Sponsoringvereinbarungen besitzen die Parteien und ihre Vertragspartner, abgesehen von Fällen eines groben Missverhältnisses, daher einen erheblichen Gestaltungsspielraum, der aus der zivilrechtlichen Vertragsfreiheit folgt.

Theoretisch ist es zutreffend, überschießende Zahlungen von Sponsoren als verdeckte Parteispenden zu bezeichnen, doch bedarf es für eine Ahndung derartiger verdeckter Parteienfinanzierung ebenfalls einer nachvollziehbaren Bezifferung. Dieser schon im Ansatz komplexen Problematik wird man nur durch eine im Parteiengesetz vorzulegende Tarifierungsverpflichtung beikommen können. Das Ziel wäre, sicherzustellen, dass für prinzipiell gleichartige Werbemöglichkeiten von allen Sponsoren grundsätzlich gleiche Preise verlangt werden.¹⁷

In der Konsequenz greifen die besonderen Bestimmungen des PartG für Parteispenden (insbesondere die Annahmeverbote des § 25 PartG) nur, wenn und soweit ein (verdeckter) Spendenanteil vorliegt, dessen Identifizierung und Bezifferung in der Praxis besondere Schwierigkeiten aufwirft.

Auch nach der überwiegenden Ansicht in der **Rechtswissenschaft** ist für die Abgrenzung von Sponsoring und Spenden an Parteien über das rein formale¹⁸ Kriterium des Vorliegens einer Gegenleistung hinaus maßgeblich, ob und inwieweit ein **grobes Missverhältnis zwischen der an die Partei gewährten Sponsoringleistung und dem Wert der Gegenleistung** besteht.¹⁹ Ob ein solches grobes Missverhältnis (zugunsten der Partei) vorliegt, kann dabei nur im konkreten Einzelfall bei Kenntnis aller Umstände festgestellt werden. Jedenfalls der das angemessene Verhältnis von Leistung und Gegenleistung übersteigende Anteil der Einnahmen dürfte nach allen Ansichten in der Rechtswissenschaft als Spende zu qualifizieren sein. Dogmatisch werden daraus aber – häufig je

-
- 16 Auf ein augenfälliges Missverhältnis zwischen der Leistung des Sponsors und der Gegenleistung abstellend auch schon Bericht über die Rechenschaftsberichte 2000 bis 2007 sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes, [BT-Drs. 16/14140, S. 42](#).
- 17 Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes vom 9. Juni 2021, [BT-Drs. 19/30520, 8.1. Sponsoring, S. 44](#) f. – Hervorhebungen nur hier.
- 18 Zur Kritik an der Leistungsfähigkeit allein dieses Kriteriums vgl. statt vieler Roßner, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 69 (81 f.) sowie die anschließende Diskussion S. 83 ff. (insb. S. 85).
- 19 Boehme-Neßler, Gekaufte Aufmerksamkeit? Verfassungs- und parteirechtliche Überlegungen zum Sponsoring von politischen Parteien, NVwZ 2017, 528 (530); Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (490); Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. Auflage 2018, § 24 Rn. 37; Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 33; Lenski, PartG, 1. Auflage 2011, § 24 Rn. 42 und § 27 Rn. 14 f.; Roßner, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 69 (81 f.).

nach Regelungszusammenhang (Rechenschaftspflicht, Annahmeverbote für Spenden, Steuerrecht) **differenzierende Konsequenzen** gezogen:

Einige Autoren gehen von einer Aufspaltbarkeit des Rechtsgeschäfts aus und bewerten nur denjenigen Teil als Spende, der nicht von einer angemessenen Gegenleistung gedeckt ist.²⁰ Anderen Autoren zufolge führt ein grobes Missverhältnis dazu, dass insgesamt eine Parteispende vorliege.²¹ Dabei bezeichnen einige Stimmen das Rechtsgeschäft (phänomenologisch) trotz vollständigem oder teilweise Spendencharakter insgesamt dennoch als Parteisponsoring.²² Nach Ansicht anderer Autoren schließen sich die Begriffe Spende und Sponsoring dagegen begrifflich gegenseitig aus.²³ Im Zusammenhang mit der Frage der steuerlichen Behandlung von Sponsoring werden neben dem groben Missverhältnis weitere materielle Abgrenzungskriterien diskutiert.²⁴

Sofern ein konkretes Sponsoringgeschäft nicht ganz oder teilweise als Spende qualifiziert wird, stellt sich die **Frage der analogen Anwendung insbesondere der Spendenannahmeverbote** des § 25 Abs. 2 PartG. Die Regelungen für Parteispenden können nach wohl überwiegender Auffassung in der Literatur nicht generell auf das Sponsoring übertragen werden.²⁵ Jedenfalls die Publizitätsanforderungen des PartG für Parteispenden seien grundsätzlich analogiefeindlich, da sie als Voraussetzung für die staatliche Teilfinanzierung und wegen der Möglichkeit der parteirechtlichen und strafrechtlichen Sanktionierung unrichtiger und unvollständiger Angaben klar bestimmt sein müssen.²⁶ Daraus folgert *Heinig*, dass auch die Spendenannahmeverbote des § 25 Abs. 2 PartG keiner Analogie zugänglich sind.²⁷ Dagegen weist *Morlok* darauf hin, dass (jedenfalls) das Sponsoring von Parteien durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, Parlamentsfraktionen und politische Stiftungen wegen der zu Spenden vergleichbaren Missbrauchsgefahr bereits „de lege lata unzulässig sein

-
- 20 Für die grundsätzliche Möglichkeit einer solchen Aufspaltung wohl Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (494); Lenski, PartG, 1. Auflage 2011, § 27 Rn. 14, wobei die Aufspaltbarkeit eine Frage des konkreten Falles sei; Roßner, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 69 (81 f.).
- 21 In diese Richtung Ipsen, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 93 (98); Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. Auflage 2018, § 24 Rn. 37; Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 33.
- 22 Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (494); Ipsen, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 93 (98 f.); Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. Auflage 2018, § 24 Rn. 37; Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 33; Lenski, PartG, 1. Auflage 2011, § 27 Rn. 14 f.
- 23 Helfmann, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 101.
- 24 Nach Hey sollen etwa steuerrechtlich nur gegenseitige Rechtsgeschäfte als Parteisponsoring und nicht als Spende gelten, die einen werblichen Vorteil für den Sponsor erzielen und sich nicht lediglich die Schaffung günstiger politischer Rahmenbedingungen durch die Partei erhoffen, vgl. dies., in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 107 (112 f., 116 f.).
- 25 Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (494 f.); in diese Richtung wohl auch Morlok, Einleitung in die Thematik, in: Morlok, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 13, 18.
- 26 Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (492 f.).
- 27 Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (494).

dürfte“²⁸. Er erläutert aber nicht, ob er die Spendenannahmeverbote des § 25 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG für direkt oder analog anwendbar hält. Weiter führt *Morlok* aus: „Gleiches ist auch zu erwägen für die in § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG genannten Unternehmen [...]“²⁹. Er erläutert dabei nicht, ob er Parteiensponsoring durch Unternehmen mit über 25 % Staatsbeteiligung schon *de lege lata* (etwa analog § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG oder aufgrund eines unmittelbar aus dem Verfassungsrecht abgeleiteten Grundsatzes) für verboten hält oder dies „nur“ *de lege ferenda* anregt.

Vereinzelt finden sich auch Hinweise aus der Praxis etwa von Kommunen zur Bewertung von Parteiensponsoring durch Unternehmen mit Staatsbeteiligung. So heißt es etwa im Entwurf einer Arbeitshilfe³⁰ im Rahmen der Compliance-Richtlinie der Stadt **Frankfurt am Main**: „Städtischen Beteiligungsunternehmen ist es untersagt, Parteien-Sponsoring zu betreiben“. Zur Begründung wird dabei zum einen auf das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 2 PartG und zum anderen auf das Gleichbehandlungsgebot des § 5 Abs. 1 PartG verwiesen. Dabei wird aber nicht erläutert, ob ein sehr weites Verständnis oder eine analoge Anwendung von § 25 Abs. 2 PartG oder aber sogar ein unmittelbar aus dem Verfassungsrecht abgeleitetes Verbot zugrunde gelegt wird.

Das skizzierte Meinungsspektrum und die bislang nicht erfolgte Klärung durch die Rechtsprechung zeigen, dass bereits **einfachrechtlich (nach dem PartG) eine gewisse Unsicherheit** besteht, unter welchen Voraussetzungen Sponsoring von politischen Parteien durch privatrechtliche Unternehmen zulässig ist, die ganz oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Im weiteren **Verlauf dieser Arbeit** wird auf die **maßgeblichen verfassungsrechtlichen Aspekte** der hier aufgezeigten Fragestellung eingegangen.

3. Verfassungsrechtliche Aspekte

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob das Sponsoring von Parteien durch privatrechtliche Unternehmen, die ganz oder teilweise in öffentlicher Hand sind, mit der verfassungsrechtlich geschützten **Freiheit und Chancengleichheit der Parteien** einschließlich der besonderen **staatlichen Neutralitätspflicht** in Bezug auf den Wettbewerb der Parteien vereinbar ist. Diese Frage ist bislang **nicht durch das Bundesverfassungsgericht konkret geprüft und beantwortet** worden und wird in der **Rechtswissenschaft kontrovers diskutiert**.

Zunächst wird (unter 3.1.) kurz die Freiheit der Parteien sowie ihr Recht auf Chancengleichheit und die damit korrespondierende Neutralitätspflicht des Staates in Bezug auf den Wettbewerb der Parteien skizziert. Sodann wird (unter 3.2.) die Vorfrage geklärt, ob und inwieweit privatrechtlich organisierte Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum von Trägern öffentlicher Gewalt stehen, an diese verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden sind. Anschließend wird (unter 3.3.)

28 Morlok, Einleitung in die Thematik, in: Morlok, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 17.

29 Ebenda.

30 Stadt Frankfurt am Main, Compliance-Rahmen-Richtlinie für städtische Beteiligungsgesellschaften der Stadt Frankfurt am Main (Entwurf); Arbeitshilfe 4 - Umgang mit Schenkungen, Spenden, Sponsoring sowie Parteiensponsoring beim XY-Unternehmen, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/stadtkaeuemmerei/beteiligungsmanagement/publikationen/compliance-rahmenrichtlinie>.

das Meinungsspektrum dargestellt, ob und inwieweit das Parteiensponsoring durch privatrechtliche Unternehmen, die ganz oder teilweise in öffentlicher Hand sind, die genannten Rechte der Partei und die Neutralitätspflicht des Staates berührt und mit diesen vereinbar ist.

3.1. (Staats-)Freiheit und Chancengleichheit der Parteien und Neutralitätspflicht des Staates

Art. 21 GG gewährleistet auf Verfassungsebene den Schutz des **Status der politischen Parteien**.³¹

Gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG ist die Gründung der Parteien frei. Daraus wird ein umfassender Grundsatz der **Freiheit der Parteien** abgeleitet. Insbesondere kommt der Freiheit der Parteien ein Abwehrcharakter zu. Sie soll die Parteien vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in allen ihren Erscheinungsformen schützen.³² Insofern wird aus der Parteienfreiheit ein **Gebot der Staatsfreiheit** abgeleitet, welches für das System der Parteienfinanzierung zentral ist.³³ Daraus ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere Vorgaben für den Modus der Parteienfinanzierung: Die Staatsfreiheit verlange die Erhaltung der gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien.³⁴ Daraus leitet das Bundesverfassungsgericht die Beschränkung auf eine höchstens hälftige staatliche Finanzierung ab.³⁵ Das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an eine Partei darf danach die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (relative Obergrenze).³⁶ Um die Gefahr einer politischen Einflussnahme zu bannen, sind dabei klare Zuwendungsregeln und gesetzlich bestimmte Rechtsansprüche auf Staatsleistungen erforderlich.³⁷ Außerdem sei der Umfang der Staatsfinanzierung im Sinne einer absoluten Obergrenze auf das zu beschränken, „was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann“³⁸. Dabei sei das allgemeine Verfassungsgebot sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zu beachten.³⁹ Eine solche Begrenzung wirke auch dem öffentlichen Eindruck entgegen, dass die Parteien sich aus der Staatskasse bedienten, was dem Ansehen der Parteien und ihrer Funktionsfähigkeit abträglich wäre.⁴⁰

31 Morlok, Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 68.

32 So auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Auflage 2022, Art. 21 Rn. 2; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 65.

33 Klafki, in von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 73; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 69.

34 BVerfGE 85, 264 (290).

35 BVerfGE 85, 264 (287 ff.).

36 BVerfGE 85, 264 (265).

37 Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 70.

38 BVerfGE 85, 264 (290).

39 BVerfGE 85, 264 (290 f.).

40 BVerfGE 85, 264 (290).

Aus Art. 21 Abs. 1 GG wird als weiteres Statusrecht der Parteien auch der Grundsatz der **Chancengleichheit** abgeleitet.⁴¹ Teilweise wird neben Art. 21 Abs. 1 GG⁴² zusätzlich der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG⁴³ und/oder das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG⁴⁴ als verfassungsrechtliche Grundlage genannt. Im Zusammenhang mit Wahlen wird zudem Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG herangezogen.⁴⁵ Der Anspruch der Parteien auf Chancengleichheit richtet sich primär gegen den Staat als Gesetzgeber, Träger der Exekutive, der Rechtsprechung und in allen seinen sonstigen Erscheinungsformen, unabhängig von der gewählten Handlungsform.⁴⁶ Grundsätzlich hat die Gleichheit der Parteien einen streng-formalen Charakter.⁴⁷ Das Ziel liegt aber nicht in der Herstellung der Gleichheit parteipolitischer Kräfte, sondern in der Chancengleichheit der Parteien im gesellschaftlichen Wettbewerb.⁴⁸ Mit Blick auf die (dem stetigen Wandel unterworfenen) Unterschiede der Parteien hinsichtlich Größe, politischem Gewicht, Leistungsfähigkeit und Bedeutung verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht, dass diese Unterschiede durch staatliche Maßnahmen ausgeglichen werden.⁴⁹ Denn dadurch würde gerade die vom Staat vorgefundene tatsächliche Wettbewerbslage verfälscht. Andererseits dürfe der Gesetzgeber die bestehende faktische Ungleichheit der Wettbewerbschancen der Parteien nicht verschärfen. Differenzierungen sind folglich im Sinne einer **abgestuften Gleichheit** zulässig.⁵⁰ Insbesondere bei der staatlichen Parteifinanzierung ist eine abgestufte Gewährung staatlicher Leistungen geboten, um vorgefundene Unterschiede nicht zu nivellieren.⁵¹

Auf Grundlage dieser Erwägungen zur Chancengleichheit wird in der Rechtswissenschaft sowie vom Bundesverfassungsgericht eine über die Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung hinausgehende allgemeine **Neutralitätspflicht des Staates** bezüglich des Wettbewerbs der Parteien

-
- 41 BVerfGE 6, 273 (280); 7, 99 (103); Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 29; Ipsen, in: ders., PartG, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 3.
- 42 In BVerfGE 6, 273 (280) stellt das Bundesverfassungsgericht wohl noch allein auf Art. 21 Abs. 1 GG ab, s. auch Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 33.
- 43 So das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 129, 300, (319); 140, 1 (23 Rn. 61); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Auflage 2022, Art. 21 Rn. 22.
- 44 Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 119, der darauf verweist, dass das Bundesverfassungsgericht von der „Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt“ und daher auch Art. 20 Abs. 1 und 2 GG als Grundlage verwende; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 78.
- 45 Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 119.
- 46 Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 131.
- 47 BVerfGE 14, 121 (132 ff.); 73, 40 (54); Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 80 m.w.N.
- 48 Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 82.
- 49 BVerfGE 8, 51 (67); 14, 121 (134); 20, 56 (118).
- 50 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 308 (Stand: 64. EL Januar 2012); vgl. auch die einfachgesetzliche Konkretisierung des Grundsatzes der abgestuften Chancengleichheit in § 5 PartG.
- 51 Koch, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, Vor § 18 Rn. 55.

angenommen.⁵² Der Staat dürfe bestehende Unterschiede der Parteien im Wettbewerb generell weder nivellieren noch verschärfen.⁵³

3.2. Grundsätzliche Verpflichtung von privatrechtlichen Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, zur Wahrung der Freiheit und Chancengleichheit der Parteien einschließlich der Wettbewerbsneutralität

Die Verpflichtungen, die sich aus den Regelungen des Art. 21 Abs. 1 GG ergeben, müssten auch auf privatrechtliche Unternehmen, welche sich teilweise oder vollständig in staatlicher Hand befinden, anwendbar sein.

Grundlegend hinsichtlich der **Grundrechtsbindung von durch die öffentliche Hand beherrschten Unternehmen** in Privatrechtsform ist die sog. „Fraport-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts, in der es ausführt:

Sobald der Staat eine Aufgabe an sich zieht, ist er bei deren Wahrnehmung auch an die Grundrechte gebunden, unabhängig davon, in welcher Rechtsform er handelt. Dies gilt auch, wenn er für seine Aufgabenwahrnehmung auf das Zivilrecht zurückgreift. Eine Flucht aus der Grundrechtsbindung in das Privatrecht mit der Folge, dass der Staat unter Freistellung von Art. 1 Abs. 3 GG als Privatrechtssubjekt zu begreifen wäre, ist ihm verstellt.

Die unmittelbare Grundrechtsbindung betrifft nicht nur öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden.⁵⁴

Damit gilt zunächst, dass der Staat bei einer vollständigen oder mehrheitlichen Beherrschung eines privatwirtschaftlich organisierten Unternehmens keine „Flucht ins Privatrecht“⁵⁵ vornehmen und dadurch die Grundrechtsbindung aushebeln kann.⁵⁶

Ein Unternehmen wird nach der Fraport-Entscheidung, die insoweit an entsprechende zivilrechtliche Wertungen anknüpft, **in der Regel** von der öffentlichen Hand beherrscht, **wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand** stehen.⁵⁷ Danach ging das Bundesverfas-

52 BVerfGE 148, 11 (25, Rn. 44 f.); Eingehend dazu Augsberg, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 5 Rn. 21 f. m.w.N. (und dem Hinweis darauf, dass der Staat nicht zur Gewährleistung einer Ergebnisgleichheit aller Parteien im Wettbewerb, sondern zur Auswirkungsneutralität in Bezug auf den Wettbewerb der Parteien verpflichtet sei); vgl. auch Ipsen, in: ders., PartG, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 6 ff. m.w.N. und 36; Heintzen, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 32 Die Politischen Parteien, Rn. 65.

53 Ipsen, in: ders., PartG, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 9.

54 BVerfGE 128, 226 (245).

55 BVerfGE 128, 226 (234).

56 Becker, Öffentliches und Privates Recht, NVwZ 2019, 1385 (1387).

57 BVerfGE 128, 226 (246 f.).

sungsgericht bei einer staatlichen Beteiligung von mehr als 50 % an der Fraport AG von einer Beherrschung des Unternehmens durch die öffentliche Hand und mithin einer entsprechenden Grundrechtsbindung aus.⁵⁸

Mit besonderem Bezug auf die **Deutsche Bahn AG** ist diese Auffassung unter Verweis auf **Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG** auf **Kritik** gestoßen. Dieser legt fest, dass „Eisenbahnen des Bundes (...) als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form geführt (werden)“. Teilweise wird vertreten, dass hierdurch eine Gleichstellung mit anderen privatrechtlichen Unternehmen erstrebt wurde und eine unmittelbare Grundrechtsbindung insofern explizit durch die Verfassung selbst unterbrochen werden sollte.⁵⁹ Dieser Auffassung zufolge wäre die Deutsche Bahn AG nicht mehr unmittelbar zur Wahrung der Grundrechte verpflichtet, sondern es bestünde wie allgemein unter Privaten lediglich eine mittelbare Drittwirkung der Grundrechte.⁶⁰ Das **Bundesverfassungsgericht** hat sich dieser Meinung nicht angeschlossen und vielmehr festgestellt, dass die gesamte unternehmerische Tätigkeit der Deutschen Bahn AG im Verantwortungsbereich der Bundesregierung liege.⁶¹ Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG begründe keine von den Grundsätzen der Fraport-Entscheidung abweichende Bewertung.⁶² Aus der Tatsache, dass die Regelung funktional auf das Marktprinzip und eine daraus folgende wettbewerblichen Gleichstellung der Marktteilnehmer abstelle, lasse sich nicht ableiten und auch aus der Gesetzeshistorie sei nicht ersichtlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Regelung eine *lex specialis* zu Art. 1 Abs. 3 beziehungsweise Art. 19 Abs. 3 GG habe schaffen wollen.⁶³ Dafür spricht unter anderem auch der primär organisationsbezogene Gehalt und die systematische Stellung des Art. 87e Abs. 3 Satz 1.⁶⁴ Hieraus folgt, dass die **Deutsche Bahn AG grundrechtsverpflichtet und nicht grundrechtsfähig** ist.⁶⁵

Aus den Ausführungen folgt, dass privat-wirtschaftlich organisierte Unternehmen bei einer vollständigen oder mehrheitlichen Beherrschung des Staates nach Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden sind.

Die Rechtsnatur der **Freiheit der Parteien** ist umstritten. Nach wohl herrschender Meinung handelt es sich um ein Individualgrundrecht der Parteien, das sich aus der politischen Freiheit der Bürger

58 BVerfG, Urt. v. 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 53f = BVerfGE 128, 226 (250).

59 Gersdorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 87e Rn. 54; Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 87e Rn. 196 ff., insbesondere Rn. 198 (Stand: 82. EL, Januar 2018); Windthorst, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 87e Rn. 47a. Vgl. zur vergleichbaren Problematik im Rahmen von Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG zur Frage der Grundrechtsbindung der Deutschen Post AG Jarass, Die verfassungsrechtliche Stellung der Post- und TK-Unternehmen, MMR 2009, 223; Lang, Die Grundrechtsberechtigung der Nachfolgeunternehmen im Eisenbahn-, Post- und Telekommunikationswesen, NJW 2004, 3601 (3604).

60 Gersdorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 87e Rn. 54.

61 BVerfGE 147, 150 (4). Leitsatz; kritisch u.a. Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 87e Rn. 196 ff., insbesondere Rn. 198 (Stand: 82. EL, Januar 2018).

62 BVerfGE 147, 150 (insbesondere 144, Rn. 241 und 153, Rn. 271).

63 BVerfGE 147, 150 (153, Rn. 271).

64 Burgi, Die Deutsche Bahn zwischen Staat und Wirtschaft, NVwZ 2018, 601 (601).

65 Kritisch Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 87e Rn. 196 ff., insbesondere Rn. 198 m.w.N. (Stand: 82. EL, Januar 2018).

ableitet.⁶⁶ Als Argument wird hierzu die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herangezogen, nach der Art. 21 GG eine spezielle Regelung gegenüber der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 GG darstellt.⁶⁷ Das so verstandene Grundrecht der Freiheit der Parteien wird daher teilweise, auch mit Verweis auf die Aufzählung von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, nicht allein in Art. 21 GG sondern zugleich auch in Art. 9 Abs. 1 GG verortet.⁶⁸ Im Sinne einer Inanspruchnahme grundrechtlicher Freiheiten der Mitglieder, sei insbesondere die Betätigungsfreiheit als ein der Partei zustehendes Grundrecht einzuordnen.⁶⁹ Soweit es um die Grundrechte der Partei selbst geht, tritt zudem Art. 19 Abs. 3 GG hinzu, wonach die Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Jedenfalls besteht Einigkeit darüber, dass Art. 21 Abs. 1 GG subjektiv-rechtliche Elemente enthält⁷⁰ und vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in allen ihren Erscheinungsformen schützen soll.⁷¹ In diesem Sinne dürften auch Unternehmen, die zwar privatrechtlich organisiert sind, aber wegen ihrer staatlichen Beherrschung nach den oben dargestellten Grundsätzen grundrechtsverpflichtet sind, an die Freiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG gebunden sein.⁷²

Die **Chancengleichheit der Parteien** wird – unabhängig davon, ob neben Art. 21 Abs. 1 GG noch weitere Bestimmungen des Grundgesetzes zu seiner Begründung herangezogen werden – einhellig als Grundrecht eingeordnet.⁷³ Das Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit richtet sich primär gegen den Staat in allen seinen Erscheinungsformen, unabhängig von der gewählten Handlungsform.⁷⁴ Vor diesem Hintergrund dürften auch privatrechtliche Unternehmen, die sich vollständig oder mehrheitlich in staatlicher Hand befinden, an die Chancengleichheit der Parteien und die daraus abgeleitete Neutralitätspflicht hinsichtlich des Wettbewerbs der Parteien gebunden sein.⁷⁵

66 Klein, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 255 (Stand: 73. EL Dezember 2014); Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 29, a.A. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 49.

67 Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 29.

68 Klein, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 256 (Stand: 73. EL Dezember 2014).

69 Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 30.

70 So auch Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 50.

71 So auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Auflage 2022, Art. 21 Rn. 2; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 65.

72 In diese Richtung wohl auch Morlok, Einleitung in die Thematik, in: ders., Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 17; in der Sache wohl nicht von einer strengen Bindung von privatrechtlich organisierten Unternehmen mit Beteiligung der öffentlichen Hand an die Staatsfreiheit der Parteien ausgehend wohl Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (494).

73 BVerfGE 6, 273 (280); 7, 99 (103); Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 29; Ipsen, in: ders., PartG, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 3.

74 Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 131.

75 Jülich, Chancengleichheit der Parteien, Berlin 1967, S. 90; in diese Richtung deuten auch die Erwägungen von Morlok, Einleitung in die Thematik, in: ders., Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 19.

3.3. Vereinbarkeit des Parteiensponsorings durch allein oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen mit der Freiheit und Chancengleichheit der Parteien sowie der Neutralitätspflicht des Staates

Die verfassungsrechtliche Bewertung des Parteiensponsorings lag dem **Bundesverfassungsgericht** bislang weder allgemein noch konkret in Bezug auf privatrechtliche Unternehmen, die allein oder mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, zur Entscheidung vor. In der **Rechtswissenschaft** werden diese Fragen kontrovers diskutiert. Für die **Praxis** der Prüfung der Kontrolle der Parteienfinanzierung ist, wie bereits erläutert (oben bei 2.), entscheidend, ob ein gegebenenfalls verbotener verdeckter Spendenanteil identifiziert werden kann.⁷⁶ In dem entsprechenden Praxisbericht aus dem Jahre 2021 wird die Problematik aus rechtspolitischer Sicht als komplex bezeichnet und daher eine Regelung zur Tarifierung von Sponsoringeinnahmen sowie von Transparenzvorgaben vorgeschlagen.⁷⁷ So heißt es dort:

Die beschriebene Förderwirkung des Sponsorings bietet außerdem Anlass, darüber nachzudenken, ob man ergänzend zu spezifischen Transparenzvorschriften das Sponsoring in bestimmten Konstellationen Beschränkungen unterwerfen sollte. In Anlehnung an die Tatbestände für **Spendenannahmeverbote in § 25 Absatz 2 PartG** wäre eine **Übertragbarkeit auf Sponsoringkonstellationen zu prüfen**. So zielt beispielsweise das Verbot, Spenden von Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie von **öffentlichen Unternehmen** anzunehmen, nach einhelliger Auffassung unter anderem darauf, Interessenkollisionen und eine gezielte Förderung bestimmter Parteien zu verhindern. Eine Förderung einzelner Parteien mittels Sponsoring berührte in vergleichbarer Weise die **Chancengleichheit** der Parteien und die **Neutralitätsverpflichtung** der öffentlichen Hand. Entsprechend dem Verbot der Annahme von Einfluss Spenden könnte auch der Abschluss von Sponsoringvereinbarungen untersagt werden, die die Vermittlung eines exklusiven Zugangs zu führenden Parteivertretern und Angehörigen der Exekutive zum Gegenstand haben.⁷⁸

Im Folgenden wird (unter 3.3.1.) näher darauf eingegangen, ob der Rechtsprechung Hinweise für die hiesige Fragestellung zu entnehmen sind, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen das Parteiensponsoring durch Unternehmen, die ganz oder teilweise von der öffentlichen Hand beherrscht werden, mit der Freiheit und Chancengleichheit der Parteien und der staatlichen Neutralitätspflicht vereinbar ist. Anschließend wird das in der Rechtswissenschaft vorfindlichen Meinungsspektrum illustriert (3.3.2.).

76 Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Abs. 4 des Parteiengesetzes vom 9. Juni 2021, [BT-Drs. 19/30520, 8.1. Sponsoring, S. 44 f.](#)

77 Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Abs. 4 des Parteiengesetzes vom 9. Juni 2021, [BT-Drs. 19/30520, 8.1. Sponsoring, S. 45.](#)

78 Ebenda – Hervorhebungen nur hier.

3.3.1. Hinweise in der Rechtsprechung

Wie bereits erwähnt, hat das **Bundesverfassungsgericht** bislang nicht über die verfassungsrechtliche Bewertung des Parteiensponsorings im Allgemeinen oder durch von der öffentlichen Hand beherrschte privatrechtliche Unternehmen im Besonderen entschieden.

3.3.1.1. Staatsfreiheit

Es hat sich aber bereits mehrfach zur **staatlichen Parteienfinanzierung** geäußert und dabei erst kürzlich in seiner Entscheidung vom 24. Januar 2023 zur Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit der Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung durch den 19. Bundestag erneut die besondere Bedeutung des **Grundsatzes der Staatsfreiheit** der Parteien betont.⁷⁹ Die Annahmen einer relativen und absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung basieren auf dem sich aus der Staatsfreiheit ableitenden Gebot gesellschaftlicher Abhängigkeit der Parteien beziehungsweise dem allgemeinen Verfassungsgebot sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel.⁸⁰ Die Ausführungen des Gerichts zur relativen und absoluten Obergrenze beziehen sich dabei auf „aus öffentlichen Kassen“⁸¹, also „**unmittelbar aus der Staatskasse zufließende[...] Zuwendungen**“⁸² an Parteien.

Zwar darf die absolute und relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht durch indirekte oder mittelbare staatliche Begünstigungen umgangen werden. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner grundlegenden Entscheidung zur Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung im Jahr 1966 angemerkt:

Es wäre [...] ein die Verfassung verletzender Mißbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteifinanzierung enthielten.⁸³

Das Bundesverfassungsgericht wertete aber **nicht jede Art von indirekten Begünstigungen**, die den politischen Parteien durch staatliche Entscheidungen zugutekommen, als verdeckte und damit **verbotene Parteienfinanzierung**.

Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die **den Abgeordneten und Fraktionen sowie der Bundesregierung zustehenden staatlichen Mittel** ausgeführt, dass diese zwar die Meinungsbildung des Volkes in erheblichem Umfang beeinflussten, Rückwirkungen für dessen Wahlentscheidungen entfalteten und sich dadurch (wiederum mittelbar) auf die Wahlchancen der im

79 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023, - 2 BvF 2/18 -, insb. Rn. 105 ff.

80 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023, - 2 BvF 2/18 -, Rn. 105 ff.

81 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023, - 2 BvF 2/18 -, Rn. 108 ff. m.w.N.

82 BVerfGE 85, 264 (289).

83 BVerfGE 20, 56 (105).

politischen Wettbewerb stehenden Parteien auswirkten.⁸⁴ Dies sei jedoch Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie verstehe. Sich daraus ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer des politischen Wettbewerbs seien daher hinzunehmen.⁸⁵ In der Konsequenz geht das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die staatlichen Mittel für Abgeordnete, Fraktionen und der Bundesregierung gerade nicht auf die relative Obergrenze der staatlichen Finanzierung der *Parteien* ein.

Auch den Parteien indirekt zugutekommende **steuerliche Begünstigungen** von Mitgliederbeiträgen und kleinen Spenden an Parteien müssen **nicht bei der Berechnung der relativen oder absoluten Obergrenzen berücksichtigt werden.**⁸⁶

Die Finanzierung der parteinahen Stiftungen ist laut einer aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2023 zwar am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu messen (dazu sogleich unter 3.3.1.2.), weil darin eine faktische mittelbare Beeinträchtigung des Wettbewerbs der Parteien liege, die in ihren Wirkungen unmittelbaren und zielgerichteten Eingriffen gleichkomme.⁸⁷ Der Grundsatz der Staatsfreiheit wird hingegen in der Entscheidung nicht thematisiert.

Der genannten bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Parteienfinanzierung und zu den genannten mittelbaren Begünstigungen von Parteien lassen sich somit **keine Hinweise für ein aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit abgeleitetes generelles Verbot jeglicher indirekter staatlicher Begünstigung** von Parteien entnehmen. Zudem steht der Sponsoringleistung von Unternehmen, die von der öffentlichen Hand ganz oder mehrheitlich beherrscht werden – anders als bei der Auszahlung der staatlichen Parteienfinanzierung – eine Gegenleistung der Partei gegenüber. Soweit kein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung zugunsten der Partei besteht und mithin keine verdeckte (ohnehin verbotene) Parteispende vorliegt,⁸⁸ handelt es sich aus staatlicher Sicht nicht um eine einseitige finanzielle Begünstigung der Partei durch vom Staat beherrschte Unternehmen und auch nicht um eine den Grundsatz der Sparsamkeit öffentlicher Mittelverwendung verletzende „verlorene Zuwendung“.

3.3.1.2. Chancengleichheit

Darüber hinaus hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinen **Entscheidungen zur Verteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk** eingehend zur **abgestuften Chancengleichheit** geäußert.⁸⁹ Diese verlange, dass die Rechtsordnung jeder Partei grundsätzlich

84 BVerfGE 138, 102 (114 f., Rn. 44); hinsichtlich Abgeordneter und Fraktionen noch einmal bestätigt in BVerfGE 140, 1 (28, Rn. 76).

85 BVerfGE 138, 102 (115, Rn. 44); 140, 1 (28, Rn. 76); vgl. zur Ausstattung von Abgeordneten und Fraktionen mit Mitteln für Mitarbeiter und Öffentlichkeitsarbeit auch BVerfGE 140, 1 (27 f., Rn. 75 f.).

86 BVerfGE 85, 264 (289).

87 BVerfG, [Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 –](#), Rn. 176.

88 Vgl. zu Einzelheiten und Nachweisen den 2. Abschnitt dieser Ausarbeitung.

89 Insbesondere BVerfGE 7, 99; 14, 121.

die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren gewährleiste.⁹⁰ Daraus folge die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sich den Parteien gegenüber neutral zu verhalten.⁹¹ Dies bedeute hingegen nicht die Zuteilung absolut gleicher Sendezeiten an Parteien; vielmehr könne aus besonders wichtigen Gründen differenziert werden.⁹² Ein solcher wichtiger Grund bestehe etwa in der Informationsfunktion der Rundfunkanstalten, zu der gehöre, dass der Rundfunk seine Konsumenten objektiv über die Gewichtsverteilung zwischen den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen informiere.⁹³ Insofern dürfe er die jeweilige Bedeutung der politischen Parteien unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien bis zu einem gewissen Grade bei der Bemessung der Sendezeiten in Rechnung stellen.⁹⁴

Ferner hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 1969 grundlegend über die **Benutzung öffentlicher Räumlichkeiten durch politische Parteien** entschieden.⁹⁵ Aus der **verfassungsrechtlich** geschützten Freiheit und Gleichheit der Parteien (und der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Gleichheitsgrundsatzes in § 5 PartG) folge zwar **keine generelle Verpflichtung der Gemeinden den politischen Parteien Räume zu Verfügung zu stellen** und kein korrespondierender unmittelbarer Nutzungsanspruch der politischen Parteien.⁹⁶ Der Gleichbehandlungsgrundsatz stehe dem Ausschluss parteispezifischer Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen, etwa im Rahmen des in der Widmung zum Ausdruck gebrachten Nutzungszwecks, grundsätzlich nicht entgegen.⁹⁷ Stellten die Gemeinden jedoch ihre Einrichtungen, etwa ihre Stadthallen, auch den politischen Parteien zur Verfügung, seien sie **verfassungsrechtlich** nach Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG **verpflichtet, alle Parteien gleich zu behandeln**.⁹⁸ Probleme könnten sich insbesondere bei Terminkollisionen ergeben. Dabei habe die Partei grundsätzlich keinen Vorrang vor anderen Nutzern, da das Ausweichen auf einen anderen Termin in der Regel zumutbar sein dürfte.⁹⁹ **Raum für Abstufungen** hinsichtlich des Zugangs und damit **der Chancengleichheit der Parteien** bleibe daher nur, wenn

90 BVerfGE 14, 121 (134); 20, 56 (118).

91 BVerfGE 14, 121 (134).

92 BVerfGE 14, 121 (134).

93 BVerfGE 14, 121 (136).

94 BVerfGE 14, 121 (136 f.).

95 Dazu schon Wissenschaftliche Dienste, Fragen zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch politische Parteien, [WD 3 - 3000 - 248/19](#), Sachstand vom 8. November 2019 (insbesondere zur Frage einer einfachgesetzlichen Regelung); Ausschluss politischer Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen, [WD 3 - 3000 - 393/18](#), Sachstand vom 13. November 2018.

96 BVerwGE 31, 368 f.; 32, 333 (336).

97 BVerwGE 31, 368 (370); wohl auch BVerwGE 32, 333 (337); vgl. dazu ferner Augsberg, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5 Rn. 93 f. und Wissenschaftliche Dienste, Ausschluss politischer Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen, [WD 3 - 3000 - 393/18](#), Sachstand vom 13. November 2018.

98 BVerwGE 31, 368 (370 f.); 32, 333 (336 f.); BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 1989 – 7 B 184/88 –, juris, Rn. 7; vgl. auch OVG Weimar, Beschluss vom 16. September 2008 – 2 EO 490/08 –, juris, Rn. 39; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. Juli 1990 – 15 A 2410/88 –, juris, Rn. 9.

99 Augsberg, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5 Rn. 96 f.; Ipsen, in: ders., PartG, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 32.

sich die Parteien, beispielsweise im Wahlkampf, vermehrt um begrenzt verfügbaren Raum bemühen.¹⁰⁰ Auch dann dürfe bei der Raumvergabe im Sinne der Chancengleichheit aber nicht etwa anhand der politischen Vorstellungen der Parteien differenziert werden.¹⁰¹

Für die **Vergleichbarkeit** der Zurverfügungstellung von Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und von Räumlichkeiten staatlicher Stellen mit der in dieser Ausarbeitung beleuchteten Form des Sponsorings spricht der Aspekt, dass ebenfalls eine Leistung an die Parteien erfolgt. Während die Sendezeiten und Räumlichkeiten aber direkt von staatlichen Stellen bereitgestellt werden, erfolgt das betreffende Sponsoring durch privatrechtlich organisierte Unternehmen. Sofern diese ganz oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrscht werden, erscheint es verfassungsrechtlich mit Blick auf die Chancengleichheit und Staatsfreiheit der Parteien und Neutralitätspflicht des Staates zumindest vertretbar, das Sponsoring der öffentlichen Hand zuzurechnen und funktional als öffentliche Leistung zu bewerten.¹⁰²

Ein **Unterschied** der Fallgruppen zum Sponsoring könnte darin liegen, dass das Bundesverfassungsgericht der Sendezeit für Parteien eine besondere Bedeutung für den politischen Wettbewerb beimisst¹⁰³ und auch die Verfügbarkeit von ausreichend großen Räumlichkeiten jedenfalls in Wahlkampfzeiten nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts eine besondere Bedeutung besitzt.¹⁰⁴ Das Erzielen von Sponsoringeinnahmen ist hingegen eine wirtschaftliche Betätigung und betrifft mithin nicht unmittelbar die Mitwirkung der Partei an der politischen Willensbildung des Volkes. Welche Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung von Parteien im Allgemeinen und in Form der Erzielung von Sponsoringeinnahmen im Besonderen in Bezug auf den Grundsatz der Chancengleichheit zukommt, ist bislang allerdings ungeklärt. Es ließe sich einerseits argumentieren, dass dieser hier nicht oder lediglich in abgeschwächter Form gelte, weil es beim Sponsoring nur um wirtschaftliche Aktivitäten gehe und gerade nicht um die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes. Es ließe sich aber auch argumentieren, dass die wirtschaftliche Situation einer Partei Auswirkungen auf ihre Chancen im politischen Wettbewerb haben könne, etwa weil ihr mehr Mittel für Wahlkampf zur Verfügung stünden, sodass deshalb der Grundsatz der Chancengleichheit auch in voller Stärke auf Parteiensponsoring durch staatlich beherrschte Unternehmen anwendbar sein müsse. Dass auch mittelbar sich auf den Parteienwettbewerb auswirkende staatliche Aktivitäten, jedenfalls dann, wenn sie „ernsthaft ins Gewicht fallen [...]“, am Grundsatz der Chancengleichheit zu messen sein können, hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen klargestellt.¹⁰⁵

100 Augsberg, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5 Rn. 96 f.; Ipsen, in: ders., PartG, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 32.

101 Ipsen, in: ders., PartG, 2. Auflage 2018, § 5 Rn. 34.

102 So fällt nach Morlok jedenfalls das Sponsoring von politischen Parteien unmittelbar durch öffentliche Stellen bereits de lege lata unter § 5 PartG und stellt mithin eine „öffentliche Leistung“ dar, für die der dort einfachgesetzlich konkretisierte Grundsatz abgestufter Gleichheit der Parteien gilt; vgl. Morlok, Einleitung in die Thematik, in: ders., Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 19.

103 BVerfGE 14, 121 (131 f.)

104 BVerwGE 31, 368 (369).

105 BVerfG, [Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 –](#), Rn. 176 ff.; Zitat in Rn. 177.

Ein **wesentlicher Unterschied** des Parteiensponsorings durch staatlich beherrschte Unternehmen zur kostenfreien Gewährung von Sendezeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht zwar darin, dass dem Sponsoring eine Gegenleistung der Partei gegenübersteht¹⁰⁶. Dies kann allerdings bei der Bereitstellung von Räumlichkeiten auch der Fall sein, sofern eine Miete vereinbart wird. Insofern können auch Kommunen bei der Vermietung von Räumen an Parteien eigene wirtschaftliche Zwecke verfolgen. In Bezug auf das Sponsoring von Parteien wird in der Literatur diskutiert, ob allgemein beziehungsweise in welchen Sponsoringfällen im Besonderen die sponsernden Unternehmen hauptsächlich wirtschaftliche (Werbe-)Zwecke oder aber politische Interessen verfolgen.¹⁰⁷ Stehen – bei einem angemessenen Verhältnis von Sponsoringleistung und Gegenleistung der Partei – wirtschaftliche Zwecke im Vordergrund, könnte dies für eine Vergleichbarkeit mit der Vermietung von Räumlichkeiten an Parteien und mithin für die Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit auf Parteiensponsoring durch staatliche beherrschte Unternehmen sprechen.

Die Frage der **Vergleichbarkeit** des Sponsorings mit der Vergabe von Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und von öffentlichen Räumlichkeiten staatlicher Stellen kann mit Blick auf die verschiedenen genannten Aspekte **nicht abschließend beurteilt werden**. In der Gesamtschau sprechen aber die besseren Argumente dafür, von einer Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit auf Parteiensponsoringaktivitäten staatlich beherrschter Unternehmen auszugehen.

Insofern könnte auch eine **Parallele zur Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** zur Grundrechtsbindung von durch die öffentliche Hand beherrschten Unternehmen gezogen werden. Danach

[...] hindert die unmittelbare Grundrechtsbindung öffentlich beherrschte Unternehmen nicht, sich erwerbswirtschaftlich am Wirtschaftsverkehr zu beteiligen. Insbesondere verbietet auch **Art. 3 Abs. 1 GG** Differenzierungen nicht, die an marktrelevante Kriterien wie Produktqualität, Zuverlässigkeit und Zahlungsfähigkeit anknüpfen, um ein wettbewerbliches Wirtschaften des Unternehmens zu ermöglichen.

Allerdings sind die Grundrechtsbindung und die ihr entsprechende fehlende Grundrechtsberechtigung nicht ohne Bedeutung. [...] Praktische Bedeutung erlangt die Grundrechtsbindung vor allem als Verpflichtung zu rechtsstaatlicher Neutralität bei der Gestaltung ihrer Vertragsbeziehungen. Öffentliche einschließlich der öffentlich beherrschten Unternehmen können zwar ihre Kundenbeziehungen nach der Logik des Marktes gestalten, jedoch steht es ihnen nicht frei, ihre wirtschaftliche Tätigkeit nach Belieben mit subjektiv weltanschaulichen Präferenzen oder Zielsetzungen und hierauf beruhenden Differenzierungen zu verbinden.¹⁰⁸

Von der Frage der Anwendbarkeit des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien auf Parteiensponsoring durch staatlich beherrschte Unternehmen sind die **Rechtsfolgen** zu unterscheiden, die aus der Anwendung dieses Grundsatzes resultieren würden. Insoweit ist zunächst festzuhalten,

106 Siehe dazu oben bei 2.

107 Zu dieser insbesondere steuerrechtlich relevanten Frage etwa Hey, in: Morlok/von Aleman/Streit, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 1. Auflage 2016, S. 112.

108 BVerfGE 128, 226 (248) – Hervorhebung nur hier.

dass sich aus dem Grundsatz der Chancengleichheit keine Verpflichtung staatlich beherrschter Unternehmen zum Abschluss von Sponsoring-Verträgen mit politischen Parteien ableiten lässt. Denn der Grundsatz der Chancengleichheit zielt darauf ab, die Gewährung des in Frage stehenden Vorteils „gleichheitsgerecht auszugestalten“¹⁰⁹, nicht auf eine Verpflichtung, ihn überhaupt zu gewähren oder umkehrt auf dessen Gewährung schlechthin zu verzichten. Insoweit ist es also auch **schwierig, allein aus dem Grundsatz der Chancengleichheit ein generelles Verbot von Partein-sponsoring durch staatlich beherrschte Unternehmen abzuleiten.**

Der einzige bisher in der Rechtsprechung ersichtliche Ansatzpunkt für ein umfängliches Verbot des Partein-sponsorings durch staatlich beherrschte Unternehmen könnte sich aus der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen ergeben. Hiernach „bedarf es bei einer erheblichen Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien durch staatliche Leistungen einer gesonderten gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und Vergabekriterien“.¹¹⁰ Da es an einer solchen im Falle der Stiftungsförderung fehlte, hat das Bundesverfassungsgericht bereits deshalb einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien bejaht.¹¹¹ Eine Übertragung dieser Argumentation auf Partein-sponsoringaktivitäten staatlich beherrschter Unternehmen setzt allerdings zweierlei voraus: Erstens müssten diese eine „erhebliche“ Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien bewirken. Zweitens müsste eine gesetzliche Regelung fehlen, die die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllt. Insofern wäre parteirechtlich zu klären, ob der einfachgesetzliche Gleichheitsgrundsatz des § 5 PartG, der die Zurverfügungstellung von Einrichtungen und die Gewährung „öffentlicher Leistungen“ an Parteien durch „Träger öffentlicher Gewalt“ regelt, auch Sponsoringaktivitäten staatlich beherrschter Unternehmen erfasst und ob § 5 in Bezug auf diese Materie die aus verfassungsrechtlicher Sicht erforderliche Regelungsdichte aufweist. Diese Frage wird in der Literatur kaum behandelt. Soweit ersichtlich werden Leistungen staatlich beherrschter Unternehmen nur vereinzelt in der älteren Kommentierung zu § 5 PartG angesprochen. So hält *Augsberg* § 5 PartG für anwendbar, wenn nur eine rein formale Privatisierung vorliege; § 5 gelte aber bei materiellen oder funktionalen Privatisierungen nicht.¹¹² Zu dieser Zeit war allerdings die Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtsbindung solcher Unternehmen noch nicht ergangen. Mangels einschlägiger Rechtsprechung zur Chancengleichheit der Parteien in Bezug auf Sponsoringleistungen staatlich beherrschter Unternehmen lassen sich diese Fragen nicht rechtssicher beantworten.

3.3.2. Diskussion in der Rechtswissenschaft

In der **Rechtswissenschaft** wird das Partein-sponsoring insgesamt im Zusammenhang mit den Statusrechten der Parteien kontrovers diskutiert. Die Positionen reichen von der Annahme, eine wirtschaftliche Betätigung von Parteien sei ohnehin nicht von der Parteienfreiheit gedeckt, bis hin

109 BVerfG, [Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 –](#), Rn. 178.

110 BVerfG, [Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 –](#), Rn. 181 ff., Zitat in Rn. 192.

111 BVerfG, [Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 –](#), Rn. 178.

112 Augsberg, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 30 m.w.N. – Augsberg weist aber dort in Fn. 100 darauf hin, dass der verfassungsrechtlichen Rolle der Parteien auch im Privatrecht (etwa im Rahmen von §§ 134, 138, 226, 242 BGB) Rechnung getragen werden könne.

zur völligen Freiheit der Parteien hinsichtlich des Abschlusses von Verträgen einschließlich Sponsoringvereinbarungen.¹¹³ Hinsichtlich des Parteiensponsorings wird dabei vor allem das Sponsoring durch Private thematisiert.¹¹⁴ Im Folgenden werden diejenigen Äußerungen dargestellt, die ersichtlich auf die Frage eingehen, ob und welche besonderen Anforderungen für das Sponsoring von Parteien durch Unternehmen gelten, die ganz oder teilweise von der öffentlichen Hand beherrscht werden.

Morlok spricht sich grundsätzlich für die Freiheit der Parteien aus, sich sponsern zu lassen, erwägt aber – wie bereits unter 2. erläutert – ein insbesondere zu den Spendenannahmeverboten des § 25 Abs. 2 Nr. 1 und 5 PartG paralleles weitreichendes Verbot von bestimmten Formen des Sponsorings.¹¹⁵ In diesen Fällen bedeute das Sponsoring eine zur Spende vergleichbare Fehlverwendung der eigentlich den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und den Unternehmen mit einer staatlichen Beteiligung von über 25 Prozent zukommenden öffentlichen Mitteln. **Morlok** erläutert diese von ihm erwogenen Sponsoringverbote zwar insbesondere im Abschnitt zur „Freiheit der Parteien“.¹¹⁶ Er führt allerdings nicht aus, ob diese seiner Ansicht nach zwingend aus dem Verfassungsrecht folgen und ob und inwiefern ein Spielraum des Gesetzgebers besteht.

Laut **Heinig** ist die Exekutive zwar unmittelbar zur Wahrung der Staatsfreiheit der Parteien verpflichtet. Dabei sei aber der Unterschied zwischen Spenden und Sponsoring zu berücksichtigen.¹¹⁷ Insbesondere bestehe „kein generelles Kontrahierungsverbot, ergo auch kein allgemeines Sponsoring-Verbot“¹¹⁸. Auch würden die einfachrechtlichen besonderen Spendenannahmeverbote des § 25 Abs. 2 PartG nicht direkt oder analog für das Parteiensponsoring gelten.¹¹⁹

Zugleich aber bindet der verfassungsrechtliche Grundsatz der „Staatsfreiheit“ politischer Parteien die gesamte öffentliche Gewalt auch ohne gesetzliche Konkretisierung. Die verfassungsrechtliche Begrenzung der staatlichen Finanzierung politischer Parteien wirkt nach Art. 20 Abs. 3 GG gegenüber der Exekutive unmittelbar.¹²⁰

Um einer Umgehung der Obergrenzen der staatlichen Parteienfinanzierung effektiv entgegenzuwirken und dem **Grundsatz der Staatsfreiheit** Genüge zu tun, spricht sich **Heinig** für „relativ strenge

113 Vgl. zum Meinungsstand etwa Betzinger, Parteiensponsoring, DVBl. 2010, 1204 (2106 ff.); Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (487 ff.); Morlok, Einleitung in die Thematik, in: ders., Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 16 ff.

114 Vgl. statt vieler Betzinger, Parteiensponsoring, DVBl. 2010, 1204 m.w.N.

115 Morlok, Einleitung in die Thematik, in: ders., Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 16 f. und S. 19.

116 Morlok, Einleitung in die Thematik, in: ders., Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 16 f.; siehe ferner die das verfassungsrechtliche Gebot der Öffentlichkeit und der Chancengleichheit betreffenden Erwägungen zu Sponsoringverboten ähnlich § 25 Abs. 2 Nr. 1 und 2 PartG auf S. 19.

117 Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485 (494).

118 Ebenda.

119 Ebenda.

120 Ebenda.

– mit § 25 Abs. 2 Nr. 1 ParteienG vergleichbare Maßstäbe¹²¹ für das Parteiensponsoring direkt durch öffentlich-rechtliche Körperschaften aus.¹²²

Die **gleiche Strenge** ist hingegen **bei Unternehmen, auf die der Staat Einfluss hat**, die aber die von ihnen getätigten Ausgaben selbst zu erwirtschaften haben, **verfassungsrechtlich nicht geboten**, da das Parteiengesetz, wie gesehen, Sponsoring und Spenden gemäß materieller Kriterien unterscheidet, der Sponsor also eine echte Gegenleistung erhält, und keine verdeckten Spendenzuflüsse an eine Partei erlaubt.¹²³

Heinig kommt auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis, dass aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit keine verfassungsunmittelbaren Sponsoringverbote für solche „öffentliche Unternehmen“ folgen. Jedenfalls gehe der **verfassungsrechtlich zulässige Spielraum über den für Spenden öffentlicher Unternehmen parteiengesetzlich festgelegten Rahmen hinaus**.¹²⁴

* * *

121 Ebenda.

122 Ebenda.

123 Ebenda – Hervorhebungen nur hier.

124 Ebenda.